



## Transporte Marítimo de Longo Curso no Brasil e no Mundo

SANDER MAGALHÃES LACERDA\*

---

**RESUMO** O artigo discorre sobre as características do mercado de transportes marítimos de longo curso no Brasil e no mundo, seus aspectos regulatórios e a evolução das condições de mercado. São também apresentados a situação atual da frota mercante brasileira e os impactos da navegação sobre o balanço de pagamentos do país.

**ABSTRACT** *The article presents the evolution of the international maritime transport market, its regulation and the situation of the maritime transport in Brazil, including the structure of the Brazilian fleet and the impacts of the navigation market on the balance of payments.*

---

\* Economista da Área de Infra-Estrutura do BNDES.

## 1. Introdução

O transporte marítimo de longo curso é aquele realizado entre portos de diferentes países, em oposição ao transporte marítimo de cabotagem, realizado entre os portos localizados dentro do território nacional de um país.

Existem atualmente cerca de 30 mil navios realizando o transporte de quase seis bilhões de toneladas anuais do comércio internacional. O tráfego marítimo mundial é dividido, por tipo de carga, em granéis líquidos, com participação de 36% da tonelagem total transportada, granéis sólidos, com 36,5%, e carga geral, com 27%.

Algumas poucas mercadorias representam 60% da tonelagem transportada no comércio internacional: petróleo e derivados, minério de ferro, bauxita, alumina, fosfatos, grãos agrícolas e carvão. Esses produtos, genericamente conhecidos por granéis, têm como características o grande volume movimentado e a sua baixa densidade de valor.<sup>1</sup> O transporte desses produtos é realizado por linhas irregulares, em condições de competição e, em grande parte, livres de regulação econômica.

As linhas regulares transportam produtos com maior densidade de valor, tais como os industrializados, e operam tipicamente em mercados regulados e isentos das leis de defesa da concorrência. A forma tradicional de organização da oferta das linhas regulares é através de conferências de fretes.

Ao tomar parte nas conferências, as empresas de navegação consentem em práticas comuns com os outros membros, no que diz respeito à fixação de tarifas uniformes, distribuição dos tráfegos, capacidade de utilização das embarcações e outras condições de serviço. A coordenação das decisões das empresas de navegação através das conferências de frete é possível porque esse setor é isento, em muitos países, das leis de defesa da concorrência.

O transporte marítimo internacional é também sujeito a esquemas de reserva de cargas, requerendo que parte do comércio exterior entre dois países seja transportada por navios com as bandeiras desses países. A importância dos esquemas de reserva de cargas tem diminuído nas últimas décadas, com o

---

<sup>1</sup> A densidade de valor de uma mercadoria é a relação entre seu valor e seu peso.

aumento da frota dos “registros abertos”, isto é, da frota de países em que o registro de navios não depende da nacionalidade da empresa de navegação e que oferecem condições tributárias e regulatórias favoráveis às empresas.

No Brasil, uma política de reserva de cargas foi implantada ao final da década de 1960, através da preferência para empresas brasileiras de navegação no transporte das cargas de importação, cargas de empresas estatais e cargas financiadas com recursos públicos. Foram também estabelecidos acordos comerciais bilaterais de compartilhamento de cargas com outros países.

O governo também tornou obrigatória a participação de empresas brasileiras de navegação nas conferências de frete nas rotas entre o país e o resto do mundo, assim como adotou uma política para garantir que o aumento da demanda por navios para empresas brasileiras de navegação fosse direcionado para a construção naval.

Como resultado, tanto a frota de navios quanto a produção da indústria naval do país alcançaram grande crescimento nas décadas de 1970 e 1980. Os efeitos dessas políticas, no entanto, foram transitórios e, atualmente, o Brasil tem pequena participação no mercado internacional de serviços de transporte marítimo, com uma frota mercante de registro brasileiro que corresponde a 0,85% da frota mundial.

As características do mercado mundial de transportes marítimos, incluindo a regulação internacional do setor, os registros de navios e as conferências de frete, são exploradas na próxima seção. A seguir, são apresentadas as políticas de apoio à bandeira brasileira e seus efeitos sobre o crescimento da frota mercante e a geração de fretes. A liberalização do transporte marítimo de longo curso e algumas de suas conseqüências são avaliadas em seguida, assim como a situação atual da frota brasileira. Finalmente, são discutidas a composição e a metodologia de contabilização dos serviços de transporte marítimo no balanço de pagamentos. A seção final apresenta as conclusões.

## **2. O Mercado Internacional**

A frota mercante mundial, em 2003, somava 844,2 milhões de toneladas de porte bruto (TPB). A frota de graneis líquidos correspondia a 36% da tonelagem mundial e a frota de graneis sólidos a 35%. A frota de carga geral

(excluindo os porta-contêineres) era de 11,5% e a de porta-contêineres chegava a 9,8%.<sup>2</sup>

A via marítima é a principal forma de transporte do comércio internacional, ainda que o crescimento do transporte de cargas pela via aérea esteja crescendo a taxas mais expressivas.<sup>3</sup> Entre 1990 e 2000, a taxa anual de crescimento do transporte marítimo internacional foi de 4%. O comércio transportado pela via marítima passou de 2,5 bilhões de toneladas em 1970 para 5,9 bilhões em 2002.

As cargas transportadas no tráfego de granéis – conhecido como *tramp shipping* – são produtos em estado natural ou com pouco processamento industrial, tais como petróleo cru e seus derivados, minério de ferro, carvão, bauxita e grãos agrícolas. O mercado de transporte marítimo de granéis é caracterizado por longos períodos com reduzidas taxas de frete, intermeados por períodos curtos em que as taxas de fretes sofrem grandes aumentos.

A oferta de transporte marítimo de granéis é bastante fragmentada, com um grande número de operadores no mercado e alta volatilidade de fretes. Em 1999, dentre mais de 500 empresas independentes operadoras de navios petroleiros, 70% tinham menos de cinco navios e apenas 10% operavam mais de 10 navios.

Até a década de 1970, a maior parte da frota mundial de petroleiros era operada pelas grandes empresas petrolíferas. Em 1978, 48% da frota mundial de petroleiros (óleo cru) era de propriedade delas, o que diminuiu para 15% ao final da década de 1990 [Gilje, Dinwoodie e Challacombe (2002, p. 36)]. Uma possível explicação para essa mudança é a crescente preocupação internacional com os impactos ambientais de derramamentos de petróleo no mar. A transferência da responsabilidade por acidentes das grandes empresas petrolíferas para as pequenas empresas de navegação pode limitar a responsabilidade das grandes empresas por acidentes, reduzindo assim os valores de multas e penalidades ambientais.

---

2 O restante da frota mundial é composto de navios especializados (transporte de passageiros e de cargas especiais). A participação da carga geral no total da carga transportada no comércio internacional pela via marítima é de 27%, enquanto a capacidade estática de transporte da frota mundial de carga geral, em relação à capacidade estática da frota total, é de 21,3%. A diferença entre esses dois números é devida à maior taxa de ocupação dos navios de carga geral, que geralmente seguem rotas regulares, o que diminui a sua ociosidade. Além disso, os navios porta-contêineres são, em geral, mais velozes do que os graneleiros.

3 As mercadorias perecíveis, com alta densidade de valor ou que necessitam chegar rapidamente até seu destino final, têm crescentemente sido transportadas pela via aérea.

No transporte marítimo em linhas regulares – conhecido como *liner shipping* – as empresas de navegação publicam com antecedência suas paradas em diversos portos, e os navios utilizados são porta-contêineres, ro-ro e multipropósito.<sup>4</sup>

O tráfego mundial de cargas em contêineres tem crescido a uma taxa anual de 9%, passando de 83 milhões de *twenty feet equivalent unit* (TEU)<sup>5</sup> em 1990 para 198 milhões em 2000. Entre 1990 e 2000, a proporção do transporte de carga geral realizado por contêineres aumentou de 37% para 54%, estimando-se que a utilização de contêineres poderá atingir no máximo 65% do transporte marítimo de carga geral [OCDE (2001, p. 13-14)].

No segmento de porta-contêineres, que tem apresentado forte concentração, entre 1988 e 1996 a participação das 20 maiores empresas passou de 35% para 49%. Algumas alianças que estavam restritas a rotas específicas passaram a operar globalmente e houve o aparecimento de megatransportadoras [OMC (1998)].

O crescimento da utilização de contêineres tem sido acompanhado pelo aumento das operações de transbordo de contêineres, isto é, a transferência de um navio para outro, a fim de atingir seu destino final. Atualmente, cerca de 1/4 de toda a movimentação mundial de contêineres são provenientes de transbordos.<sup>6</sup>

O aumento dos transbordos está relacionado ao aumento do tamanho dos navios porta-contêineres, pois as empresas de navegação, em busca de economias de escala, procuram concentrar a carga em algum porto principal de cada região, a fim de obter grande quantidade de carga para o transporte nas rotas longas, em navios cada vez maiores.<sup>7</sup>

O tamanho crescente dos navios porta-contêineres resulta em apenas poucos portos com capacidade de recebê-los, de onde os contêineres são distribuídos para outros com menor capacidade através de navios menores, num sistema similar à configuração *hub-and-spoke* da aviação comercial.<sup>8</sup>

4 Os navios ro-ro transportam automóveis, caminhões e outros veículos que embarcam e desembarcam através de rampas de acesso, enquanto os navios multipropósito transportam tanto contêineres como outras cargas.

5 Um TEU é a medida do tamanho do contêiner mais comum, de 20 pés.

6 Em portos especializados, como Cingapura e Colombo, os transbordos representam até 70% de toda a movimentação de contêineres [OCDE (2001, p. 14)].

7 As principais rotas de transporte marítimo são entre Ásia, Europa e Estados Unidos.

8 O transporte de contêineres entre portos com menor capacidade para os portos concentradores de carga é conhecido como feeder service.

Em 2003, o mercado internacional de transportes marítimos assistiu a um grande aumento dos valores dos fretes, devido, principalmente, ao aumento do comércio exterior chinês. A continuação do acelerado ritmo de crescimento da economia chinesa pode garantir a manutenção dos fretes marítimos em níveis elevados nos próximos anos, até que o aumento da construção de novos navios venha a reduzir as margens de lucro no setor.

As principais frotas mercantes, por país de origem, são Grécia, Japão, Noruega, China e Estados Unidos. Segundo a *Review of Maritime Transport* de 2003, dentre as 35 maiores frotas mercantes, a brasileira e a chilena eram as únicas da América Latina.

Em 2002, as maiores operadoras mundiais de navios porta-contêineres eram A. P. Moller Group (Dinamarca), Mediterranean Shipping Company (Suíça), P&O Nedlloyd (Reino Unido e Holanda) e Evergreen Group (Taiwan). A única operadora da América Latina entre as 20 maiores do mundo era a chilena CSAV.

Os países em desenvolvimento detêm 20% da frota mercante mundial, sendo que 74% desse total pertencem a países asiáticos, que entre 1970 e 2002 aumentaram sua participação na frota mercante mundial de 3,3% para 15%. Dentre as 20 maiores operadoras mundiais de navios porta-contêineres, 12 são de países asiáticos.<sup>9</sup>

## A Regulação Internacional

A regulação internacional da navegação é realizada pela Convenção das Nações Unidas sobre a Lei dos Mares, que entrou em vigor em 1994, e pelas convenções da Organização Marítima Internacional – agência das Nações Unidas responsável pela segurança marítima global e pela administração ambiental da navegação.

No segmento de granéis, a principal questão regulatória é a proteção do meio ambiente contra os riscos de acidentes com petroleiros. A preocupação ambiental tornou-se mais aguda depois de grandes derramamentos de óleo dos petroleiros Erika e Prestige, ambos na costa européia. Além disso, a

---

<sup>9</sup> Evergreen Group (Taiwan), Hanjin/DSR-Senator (Coreia do Sul e Alemanha), Cosco (China), NOL/APL (Singapura), MOL (Japão), NYK (Japão), K Line (Japão), OOCL (Hong Kong), China Shipping (China), Hyundai (Coreia do Sul), Yang Ming (Taiwan) e PIL Group (Singapura) [Unctad (2003, p. 63)].

ameaça de utilização do transporte marítimo em ações terroristas aumentou a preocupação quanto à dificuldade em identificar os proprietários das embarcações [OCDE (2003)]. A seguir, são apresentadas as principais instituições da navegação internacional: os registros de navios e as conferências de fretes.

## Os Registros de Navios

A fim de operar internacionalmente, as embarcações precisam ter um registro reconhecido, o que então lhes permitirá arvorar a bandeira do país. As obrigações e as responsabilidades dos países com relação às embarcações que estão sob sua bandeira estão contidas na Convenção das Nações Unidas sobre a Lei dos Mares, a qual estabelece que deve existir uma relação genuína entre o país de registro e o navio registrado. Segundo avaliação da OCDE, a relação entre países e navios sob sua bandeira, na prática, não tem sido mais do que uma relação comercial entre o proprietário do navio e o país, o que permitiu a existência e o rápido crescimento dos “registros abertos”, em que a nacionalidade do proprietário do navio não é relevante [OCDE (2003)].

Em 2003, 47% da frota mercante mundial estava em registros abertos, sendo os principais Panamá, Libéria, Bahamas, Malta, Chipre e Bermuda. As vantagens oferecidas aos donos de navios em registros abertos – também conhecidos como “bandeiras de conveniência” – são as menores restrições sobre onde o navio deve ser construído ou reparado e em quais portos pode entrar, a ausência de taxas sobre reparos realizados fora do país de registro, a possibilidade de escolha da mão-de-obra em qualquer país do mundo, a menor taxa das receitas obtidas no exterior e a maior proteção aos credores.

As origens dos registros abertos remontam à década de 1920, quando dois navios de passageiros dos Estados Unidos optaram pelo uso da bandeira panamenha, a fim de fugir das restrições impostas pela Lei Seca, que proibia a venda de bebidas alcoólicas a bordo.

Nos primeiros anos da Segunda Guerra Mundial, donos de navios norte-americanos, com o apoio do governo dos Estados Unidos, trocaram de bandeira, em favor da bandeira panamenha, com o objetivo de apoiar a causa aliada sem violar, tecnicamente, as leis de neutralidade. Ao mesmo tempo, navios alemães também mudaram para a bandeira panamenha a fim de evitar a detenção de suas embarcações. Outros donos de embarcações européias

também optaram pela bandeira do Panamá, com o intuito de evitar a requisição de seus navios para fins de guerra [Bouskill (2001)].

A resposta de muitos países ao processo de transferências das frotas das bandeiras nacionais para “registros abertos” foi a criação, no início da década de 1980, de “segundos registros”, que se tornaram uma tendência geral e se espalharam para outros países além dos europeus, oferecendo vantagens fiscais e condições mais flexíveis de contratação da mão-de-obra para operar os navios. O Brasil adotou um “segundo registro” em 1997, conhecido por Registro Especial Brasileiro (REB).<sup>10</sup> Dessa forma, em muitos países, existem dois registros de navios: um registro tradicional, mais restritivo, e o “segundo registro”, com condições mais favoráveis para os operadores de transporte marítimo.

O segmento de carga geral é isento das leis de defesa da concorrência em vários países, permitindo que os transportadores se organizem na forma de conferências de fretes, conforme discutido na próxima subseção.

### **As Conferências de Fretes**

Os operadores de transporte de carga geral e de contêineres são organizados em conferências de fretes ou na forma de operadores independentes. As conferências de fretes são a operação conjunta de duas ou mais empresas de navegação oferecendo serviços regulares de transporte marítimo entre os portos de diferentes países.

Os operadores independentes são ou empresas muito grandes ou pequenos operadores. Os valores de fretes e condições de serviços das empresas independentes são determinados por cada empresa e não dependem da coordenação entre elas.

As empresas conferenciadas realizam a coordenação de fretes e de condições de transporte, o que em outras atividades econômicas seria considerado ilegal pelas leis de defesa da concorrência. A imunidade das conferências às leis de defesa da concorrência é justificada por seu suposto papel de

---

<sup>10</sup> Podem ser registradas no REB embarcações brasileiras operadas por empresas brasileiras de navegação e embarcações estrangeiras afretadas a casco nu, com suspensão de bandeira. O registro no REB isenta do PIS e da Cofins as receitas de fretes geradas no longo curso, além da isenção da taxa para manutenção do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo. Para os navios registrados no REB, são necessariamente brasileiros apenas o comandante e o chefe de máquinas.



estabilização do mercado, fonte de progresso técnico e de melhores serviços aos usuários do transporte marítimo [OMC (1998, p. 2)]. Existem atualmente cerca de 150 conferências de frete operando no mundo [OCDE (2001, p. 16)].

Existem conferências “abertas” que operam nas rotas que passam pelos Estados Unidos e conferências “fechadas” no resto do mundo.<sup>11</sup> Nas conferências abertas é permitida a entrada de novos membros, enquanto nas conferências fechadas podem ser recusados novos componentes. Na prática, a distinção entre esses dois tipos tornou-se menos definida a partir da década de 1980.

As primeiras conferências de frete datam de 1875 nas rotas entre Reino Unido e Calcutá. À época, a introdução de rápidos navios a vapor trouxe instabilidade ao mercado, devido à concorrência com os navios obsoletos que até então operavam. A solução encontrada pelos armadores para enfrentar a concorrência foi na forma de acordos para limitar a capacidade de transporte e determinar os valores de fretes [OCDE (2001, p. 15)].

Desde então, a coordenação entre as empresas tornou-se a forma predominante de organização da oferta de serviços de transportes marítimos de carga geral. As conferências podem recusar a entrada de novos membros, criando barreiras à entrada de novas empresas.

A partir da década de 1960, vários países em desenvolvimento passaram a adotar esquemas de repartição das cargas transportadas em seu comércio exterior, como forma de garantir a participação de suas marinhas mercantes na geração de fretes internacionais.

As Nações Unidas adotaram um Código de Conduta para as Conferências de Fretes numa tentativa de abrir o restrito clube das conferências para empresas de navegação dos países do terceiro mundo, através de arranjos de compartilhamento de cargas.<sup>12</sup> O Código de Conduta, que entrou em vigor em 1983, foi implementado apenas para uma reduzida parte do tráfego mundial, nas rotas entre a Europa Ocidental e o Oeste da África.

---

11 A obrigação de manter conferências “abertas” foi imposta nas rotas que passam pelos Estados Unidos pelo Shipping Act de 1916.

12 O Código de Conduta para as Conferências de Fretes das Nações Unidas é um instrumento legal adotado em 1974 e que entrou em vigor em 1983 através de sua ratificação por mais de 70 países. O seu objetivo era minorar as ações anticompetitivas das conferências de fretes [OMC (1998)].

Nos últimos 30 anos, a parcela do tráfego mundial atendido pelas conferências reduziu-se pela entrada de novos operadores, principalmente no Sudeste asiático, e pelas mudanças nas regulações sobre transportes marítimos, especialmente o Ocean Shipping Reform Act, que entrou em vigor nos Estados Unidos em 1999.

O Ocean Shipping Reform Act preserva a imunidade das conferências às leis de defesa da concorrência, mas permite que os termos acordados no transporte marítimo, incluindo os preços praticados, sejam confidenciais. A confidencialidade aumenta o espaço para a barganha entre transportadores e usuários, já que as partes não devem legalmente obedecer aos preços ditados pela conferência, criando assim maior espaço para a competição em preços. Segundo a OCDE (2001), apenas 10% do tráfego entre a Europa e os Estados Unidos são conferenciados.

O enfraquecimento das conferências de frete tem dado margem ao desenvolvimento de outras formas de cooperação entre as empresas de navegação, tais como acordos de discussão, os quais permitem que as empresas que servem rotas particulares possam discutir e compartilhar informações sobre fretes, custos, capacidade e características dos serviços oferecidos. Outra tendência recente é a entrada de empresas de navegação e conferências em organizações mais amplas, tais como consórcios e alianças globais.

### 3. Navegação de Longo Curso no Brasil

A partir das décadas de 1940 e 1950, os governos passaram a adotar políticas visando à constituição de uma marinha mercante nacional que tivesse importante participação na geração de fretes no comércio exterior brasileiro. Porém, as políticas somente obtiveram resultados substantivos a partir do final da década de 1960. Essas políticas tinham como objetivos dotar o país de uma marinha mercante atuante e, ao mesmo tempo, promover a construção dos navios para a frota mercante brasileira em estaleiros locais.

Anteriormente à criação da Petrobras, em 1954, a única empresa nacional que atuava na navegação de longo curso era o Lloyd Brasileiro, porém com pequena participação. As linhas regulares que atendiam aos portos brasileiros eram dominadas por empresas estrangeiras organizadas em conferências de frete [Geipot (1999b, p. 123)].

A promoção da navegação nacional obteve sucesso nas décadas de 1970 e 1980, mas não se mostrou sustentável a partir de então. Os altos fretes e a

ineficiência que resultaram das políticas de promoção da marinha mercante nacional levaram à liberalização do mercado de navegação, a partir de meados da década de 1980. Em 2000, a bandeira estrangeira gerou 80% dos fretes no transporte de carga geral entre o Brasil e o resto do mundo.

### **A Reserva de Cargas para a Bandeira Brasileira**

O governo brasileiro, a partir de 1967, logrou obter a participação das empresas brasileiras de navegação nas conferências de frete que incluíam os portos brasileiros. As principais conferências de fretes que passaram a contar com a participação de armadores nacionais abrangiam os tráfegos entre Brasil e norte da Europa, Estados Unidos, países do Mediterrâneo e do Extremo Oriente.<sup>13</sup>

Em 1969, o transporte das importações foi reservado aos armadores brasileiros, através do estabelecimento da obrigatoriedade do transporte marítimo das importações em navios de bandeira brasileira, quando as mercadorias fossem importadas por qualquer órgão da administração pública federal, estadual e municipal, direta ou indireta, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como as mercadorias importadas com quaisquer favores governamentais e, ainda, as adquiridas com financiamento de estabelecimento oficial de crédito.

Também deveriam ser importadas pela bandeira brasileira as mercadorias que contassem com qualquer isenção ou redução tributária, tratamento tarifário protecionista e benefício de qualquer natureza concedido pelo governo federal.

Os acordos bilaterais para a divisão do transporte marítimo entre o Brasil e alguns de seus parceiros comerciais obedecem a duas regras de repartição de cargas: na primeira é adotada a proporção 40/40/20, segundo a qual 80% da carga transportada entre dois países são reservados, em iguais proporções, para as empresas de navegação de cada país e os 20% restantes para as empresas de navegação de terceiros países; e na segunda regra as cargas não conferenciadas são divididas na proporção 50/50.<sup>14</sup>

O Brasil mantém acordos sobre transporte marítimo com 12 países (Alemanha, Argélia, Argentina, Chile, Uruguai, Bulgária, Polônia, China, França,

13 *Essas conferências não sofreram grandes modificações na sua organização até o início da década de 1990 [Geipot (1999b, p. 124)].*

14 *Esses acordos, em geral, foram desativados na década de 1990 [Geipot (1999b, p. 53)].*

Portugal, Romênia, União Soviética), cuja maioria foi firmada durante a década de 1970. Estima-se que, em 1980, as cargas reservadas em acordos bilaterais representavam por volta de 4% da tonelagem total do comércio exterior do país [Geipot (1999b, p. 53)].

A reserva de mercado para a bandeira brasileira permitiu aos armadores nacionais grande participação no transporte de produtos como carvão, fertilizantes e trigo ao longo das décadas de 1970 e 1980 [Geipot (1999b, p. 132)]. A maior parte do transporte de granéis era realizada pela bandeira brasileira, pois as grandes siderúrgicas eram empresas estatais (como a CSN e a Usiminas), assim como a maior mineradora, a Cia. Vale do Rio Doce, além da Petrobras e parte da indústria petroquímica. As exportações de café, cacau e algodão também eram reservadas à bandeira brasileira. No início da década de 1980, por volta de 88% da tonelagem e 78% do valor das importações brasileiras e apenas 1% das exportações eram de cargas reservadas à bandeira brasileira [Geipot (1999b, p. 52)].

O Gráfico 1 mostra a evolução da participação da bandeira brasileira na geração de fretes no comércio exterior. A maior participação foi obtida no segmento de granéis líquidos durante as décadas de 1970 e 1980, com mais de 80% dos fretes gerados. Já a participação na geração de fretes no transporte de granéis sólidos alcançou seu máximo em 1980 (44%), enquanto na carga geral a bandeira brasileira teve seu melhor desempenho em 1976, gerando 46% dos fretes.

A participação máxima dos navios de registro brasileiro na geração de fretes foi de 26% em 1982, quando a bandeira brasileira – navios próprios mais navios afretados – teve participação de 47% na geração total de fretes.

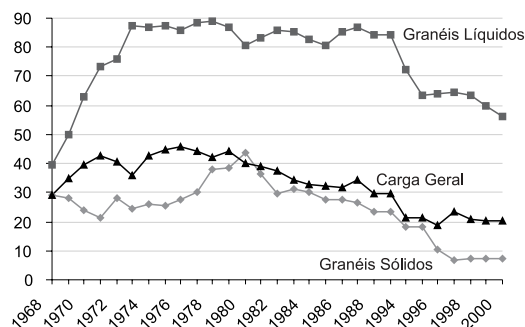
Devido à reserva de cargas para a bandeira brasileira na importação, a maior parte de sua geração de fretes era na importação, enquanto os navios de bandeira estrangeira geravam a maior parte de seus fretes na exportação. No período entre 1970 e 2000, o frete médio de importação foi 73% maior que o de exportação.

Apesar da liberalização, a reserva de cargas para a bandeira brasileira foi mantida na Lei 9.432, de 1997, que estabelece que as disposições do Decreto-Lei 666 se aplicam às cargas de importação brasileira de países que pratiquem subsídio, favor governamental ou prescrição de cargas em favor de navios de sua bandeira.

GRÁFICO 1

**Participação da Bandeira Brasileira na Geração de Fretes – 1968/2000<sup>a</sup>**

(Em %)



Fontes: Sunamam e Departamento de Marinha Mercante.

<sup>a</sup>Não estavam disponíveis dados para o período entre 1990 e 1993.**A Liberalização do Mercado de Navegação**

Até meados da década de 1980, o transporte marítimo de carga geral foi realizado predominantemente por meio das conferências de frete, pois a legislação obrigava a utilização de navios conferenciados. O processo de liberalização do transporte marítimo iniciou-se em 1984, quando foi permitida a operação de empresas estrangeiras independentes nas principais rotas entre o Brasil e a América do Norte e o norte da Europa, numa tentativa de reduzir o poder das conferências. Os fretes médios de carga geral na bandeira estrangeira, que nos cinco anos anteriores a 1984 estavam em US\$ 163 por tonelada, diminuíram nos cinco anos posteriores a 1984 para US\$ 96 por tonelada.

Em 1987, foram flexibilizadas as regras para afretamento de embarcações estrangeiras. No início da década de 1990, revogaram-se as reservas de cargas de exportação para os transportadores brasileiros e permitiu-se que as empresas nacionais participassem em quaisquer rotas como membros das conferências ou operadores independentes.

O controle do transporte de trigo pelo governo foi revogado em 1990, com a liberalização da comercialização do trigo nacional e importado. A privatização de empresas estatais dos setores siderúrgico e petroquímico, na década de 1990, reduziu boa parte de suas cargas prescritas de importação [Geipot (1999b, p. 134)].

Conforme mostra o Gráfico 2, os fretes de importação diminuíram significativamente após 1984, atingindo US\$ 82 por tonelada em 2000. Na exportação, os fretes de carga geral também sofreram diminuição a partir de 1982.

No segmento de graneis sólidos o frete de importação diminuiu de US\$ 45 por tonelada para US\$ 10 entre 1980 e 1986 (em dólares de dezembro de 2000), enquanto no segmento de graneis líquidos diminuiu de US\$ 22 por tonelada para US\$ 12 entre 1989 e 1994. Portanto, houve significativas reduções dos fretes cobrados, tanto na carga geral quanto nos graneis, com as maiores reduções sendo observadas nos fretes de importação.

O Gráfico 3 mostra que, anteriormente a 1989, os fretes por tonelada em navios próprios eram significativamente superiores aos fretes em navios afretados e aos fretes na bandeira estrangeira, situação que se inverte após 1994.

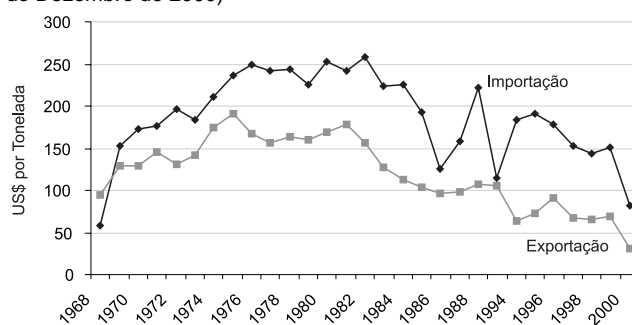
## Frota Mercante Brasileira

Houve grande crescimento da frota de registro brasileiro entre 1970 e a primeira metade da década de 1980, conforme mostra o Gráfico 4. Os maiores crescimentos foram observados nos segmentos de graneis líquidos, cujo tamanho máximo da frota foi alcançado em 1994 (4,8 milhões de TBP), e de graneis sólidos, cujo tamanho máximo da frota foi alcançado em 1993

GRÁFICO 2

### Carga Geral: Fretes por Tonelada de Importação e de Exportação – 1968/2000<sup>a</sup>

(Em US\$ de Dezembro de 2000)



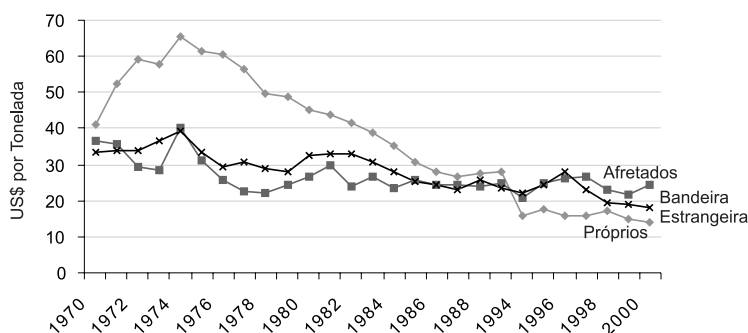
Fontes: Sunamam e Departamento de Marinha Mercante.

<sup>a</sup>Não estavam disponíveis dados para o período entre 1990 e 1993.

GRÁFICO 3

**Fretes Médios por Tipo de Embarcação – 1970/2000<sup>a</sup>**

(Em US\$ de Dezembro de 2000)



Fontes: Sunamam e Departamento de Marinha Mercante.

<sup>a</sup>Não estavam disponíveis dados para o período entre 1990 e 1993.

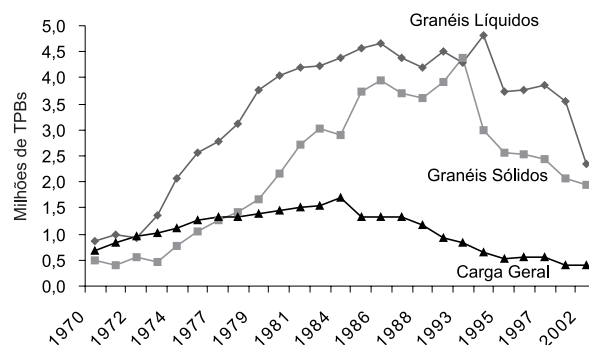
(4,4 milhões de TPBs). A frota de carga geral, que apresentou crescimento menor, teve seu auge em 1984 (1,7 milhão de TPBs).

A frota de carga geral, que vinha encolhendo desde meados da década de 1980, era menor em 2002 do que em 1970. A frota de graneis líquidos sofreu redução de 50% entre 1994 e 2002. A frota de graneis sólidos diminuiu 56% entre 1993 e 2002.

Existem atualmente 589 embarcações registradas na bandeira brasileira, incluindo nove estrangeiras afretadas a casco nu com suspensão de bandeira, segundo o Tribunal Marítimo. De acordo com dados da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (Syndarma), a frota mercante brasileira é de seis milhões de TPBs, sendo a maior parte (79%) composta por navios de registro brasileiro. As embarcações estrangeiras afretadas (excluindo-se as afretadas pela Transpetro) representavam 21% da frota.

A maior parte das TPBs dos navios graneleiros, multipropósito, transportadores de gás liquefeito de petróleo (GLP), cargueiros, químicos, tanque e barcaça encontra-se registrada na bandeira brasileira. Por outro lado, 82% das TPBs da frota de porta-contêineres e 60% da frota de navios ro-ro são compostos por navios estrangeiros afretados.

GRÁFICO 4

**Evolução da Frota de Navios de Registro Brasileiro – 1970/2002<sup>a</sup>**

Fontes: Sunamam e Departamento de Marinha Mercante.

<sup>a</sup>Não estavam disponíveis dados para 1975, 1983, 1990, 1991, 1992, 2000 e 2001.

Em 2002, a frota de registro brasileiro somava 4,7 milhões de TPBs (Tabela 1). Os petroleiros e graneleiros eram os principais tipos de embarcação, correspondendo a 59% e 29% da frota de registro brasileiro, respectivamente. Em 2003, a frota de embarcações estrangeiras afretadas somava 1,3 milhão de TPBs<sup>15</sup> (Tabela 2). Os porta-contêineres são o principal tipo de embarcação estrangeira afretada.

As maiores empresas de navegação que operam no transporte marítimo de carga geral entre o Brasil e o resto do mundo são de capital internacional. O grupo Hamburg Sud adquiriu o controle da Aliança Transportes e Navegação em 1998 e, posteriormente, comprou a operação da Transroll para a Europa. A Libra foi comprada pela chilena CSAV.

Criada em 1998, a maior empresa de navegação brasileira é a Transpetro, subsidiária integral da Petrobras e cujas áreas de atuação incluem o transporte e o armazenamento de petróleo, seus derivados e gás. Segundo dados da Antaq, em 2002 a frota de petroleiros da Petrobras e da Transpetro era composta de 36 embarcações, num total de 1,7 milhão de TPBs, todas de registro brasileiro. A idade média da frota era de 17 anos. Os três navios mais novos foram construídos em 1996. Os oito navios minero-petroleiros da Petrobras e da Transpetro, somando um milhão de TPBs, foram construídos entre o final da década de 1970 e o início da década seguinte.

15 Excluindo-se os navios afretados pela Petrobras, a respeito dos quais não foram obtidas informações.



TABELA 1

**Frota de Registro Brasileiro – 2002**

TIPO DE NAVIO	NÚMERO DE NAVIOS	TPB
Petroleiro	52	2.788.797
Graneleiro	30	1.395.529
Multipropósito	11	180.964
Porta-Contêiner	7	177.878
FSO	2	57.810
GLP	7	48.037
Cargueiro	5	36.329
Químico	4	34.512
Ro-Ro	2	17.440
Tanque	4	14.769
Barcaça	3	5.006
Frigorífico	1	—
<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>4.757.071</b>

Fonte: Antaq.

Existiam também dois *floating, storage and offloading* (FSO)<sup>16</sup> e seis navios transportadores de GLP, com idade média de 18 anos.

A frota de navios de registro brasileiro, incluindo a de petroleiros da Petrobras e da Transpetro, equivale a 0,85% da frota mundial de navios. Se considerados também os navios estrangeiros afretados pelas empresas brasileiras de navegação, a participação da frota das empresas brasileiras na frota mundial aumenta para 1,2%.

O segmento de barcos de apoio à exploração de petróleo *offshore*, em 2000, era composto por 2.577 embarcações no mundo, enquanto a frota que opera no litoral brasileiro (145 embarcações) corresponde a 5,6% da frota mundial.

No segmento de petroleiros (óleo cru e derivados), a frota mundial era de sete mil embarcações, enquanto a frota brasileira é de 52 navios, ou 1,8% da frota mundial (em TPBs). Nos demais segmentos do mercado, como graneleiros e porta-contêineres, a participação da frota brasileira na frota mundial é bastante reduzida.

Outra tradicional empresa de navegação de capital nacional é a Docenave, que transporta minério de ferro, carvão, produtos siderúrgicos, bauxita, petróleo, manganês e grãos, cuja frota é composta por nove navios, sendo

<sup>16</sup> FSO são plataformas flutuantes para a exploração de petróleo offshore.

TABELA 2

**Frota de Embarcações Estrangeiras Afretadas – 2003**

TIPO DE NAVIO	NÚMERO DE NAVIOS	TPB
Porta-Contêiner	28	788.923
Graneleiro	12	397.370
Multipropósito	2	37.942
Ro-Ro	1	26.169
Químico	1	12.444
Gaseiro	1	3.645
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>1.266.493</b>

Fonte: Syndarma.

três *capsize*, dois *panamax* e quatro multipropósito.<sup>17</sup> Os navios *capsize* e *panamax* são todos de bandeira liberiana.

A frota de 34 navios porta-contêineres, num total de 967 mil TPBs, é composta de sete navios de registro brasileiro, com idade média de 14 anos. Os dois navios mais novos foram construídos em 1994. A Aliança e a Libra operam, respectivamente, 15 e 17 porta-contêineres. A capacidade média dos navios da frota de registro brasileiro é de 1.450 TEUs.

A frota de graneleiros é de 41 navios, totalizando 1,9 milhão de TPBs. Os 28 graneleiros de registro brasileiro têm idade média de 19 anos. O segmento de cargueiros tem quatro empresas com quatro navios, num total de 36 mil TPBs. A idade média da frota é de 27 anos. A frota de navios multipropósito é de 13 embarcações, totalizando 219 mil TPBs.

## Transporte Marítimo e Balanço de Pagamentos

O balanço de pagamentos resume, em um dado período, as transações realizadas entre uma economia e o resto do mundo. As transações contabilizadas no balanço de pagamentos são aquelas que acontecem entre residentes e não-residentes da economia e que envolvem a troca de bens, serviços, rendas, haveres e obrigações financeiras, além de transferências unilaterais.

A conta de transportes é um item do balanço de serviços e inclui todos os serviços de transportes (pelos modais aquaviário, rodoviário, ferroviário,

<sup>17</sup> As denominações *panamax* e *capsize* dizem respeito ao tamanho dos navios. Os *panamax* têm entre 60 mil e 80 mil TPBs e são os maiores navios capazes de atravessar o Canal do Panamá. Os *capsize* são transportadores de grãos com capacidade entre 100 mil e 200 mil TPBs.

aéreo e dutoviário) prestados por residentes de uma economia para residentes de outra economia e que envolvam transporte de passageiros, movimentação de bens, aluguéis de meios de transporte com tripulação, reparos navais, atividades de apoio marítimo e serviços nos portos.

A contabilidade das transações em fretes é realizada sob a convenção de que quem compra a mercadoria arca com os custos de seu transporte. A convenção estabelece que o importador brasileiro é quem paga os custos de transporte das mercadorias importadas. Da mesma forma, convencionase que os compradores de produtos brasileiros arcam com os custos de seu transporte.

Para fins de contabilização dos serviços de frete, assume-se que as exportações são todas realizadas na modalidade *free on board* (FOB), segundo a qual o exportador é responsável pelo transporte da mercadoria até o seu embarque no navio e o importador é responsável pelos gastos com o frete marítimo. No caso das importações, assume-se que elas são realizadas na modalidade *cost, insurance and freight* (CIF) e o importador é responsável pelos pagamentos de fretes e de seguros do transporte marítimo.<sup>18</sup>

O Brasil tem apresentado, desde 1947, déficit na conta de serviços de seu balanço de pagamentos. Em 2000, o déficit de serviços foi de US\$ 7 bilhões e o déficit de serviços de transporte foi de US\$ 2,9 bilhões.<sup>19</sup> O déficit de transportes aquaviários foi de US\$ 1,7 bilhão (US\$ 818 milhões relativos a fretes marítimos, US\$ 840 milhões relativos a afretamentos de embarcações estrangeiras e US\$ 36 milhões relativos a *cross-trade*).<sup>20</sup>

A geração total de fretes no comércio exterior brasileiro é a soma dos fretes gerados tanto na importação quanto na exportação, por navios de bandeira brasileira e de bandeira estrangeira. A geração de fretes é, portanto, uma medida do tamanho do mercado de transporte marítimo entre o Brasil e seus parceiros comerciais.

18 *CIF e FOB são conhecidos como iconterms. Existem vários iconterms definindo as responsabilidades dos compradores e vendedores dos bens transacionados no comércio internacional.*

19 *As fontes primárias de informações utilizadas pelo Banco Central para apurar a conta de transportes marítimos são a estatística nacional das operações de câmbio, apurada pelo Departamento de Capitais Estrangeiros e Câmbio (Decec), e as informações prestadas diretamente por empresas de transporte marítimo e pelo Departamento de Marinha Mercante do Ministério dos Transportes.*

20 *A metodologia adotada pelo Manual de Balanço de Pagamentos do Fundo Monetário Internacional, que estabelece o padrão internacional para a construção de balanços de pagamentos, considera que os afretamentos de navios sem tripulação são incluídos na conta outros serviços e não na conta de serviços de transporte.*

Segundo dados do Departamento de Marinha Mercante, em 2000 foram gerados fretes no transporte marítimo de longo curso no valor de US\$ 4,4 bilhões. Desse total, US\$ 1,172 bilhão corresponderam a fretes gerados pela bandeira estrangeira na importação (contabilizados como despesas de fretes). Na exportação por bandeira brasileira, foram gerados fretes no valor de US\$ 355 milhões (contabilizados como receitas de frete), resultando em um déficit de fretes do transporte aquaviário de US\$ 818 milhões.

Os fretes gerados pela bandeira brasileira na importação, no valor de US\$ 516 milhões, são considerados como transações realizadas entre residentes (entre o importador e o transportador brasileiros) e, portanto, não são incluídos no balanço de pagamentos. Da mesma forma, os US\$ 2,7 bilhões gerados pela bandeira estrangeira na exportação são considerados como transações realizadas entre não-residentes (entre o transportador e o comprador estrangeiros) e também não são incluídos no balanço de pagamentos.

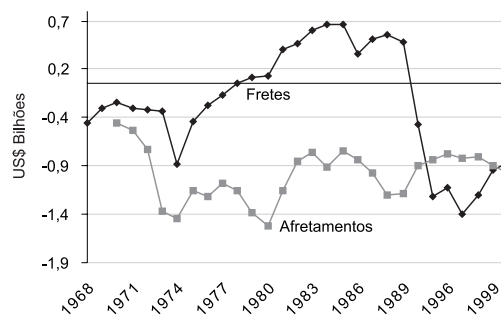
A geração total de fretes no comércio exterior brasileiro é muitas vezes confundida com o déficit de fretes marítimos de longo curso. Como vimos acima, esses dois conceitos são diferentes e seus valores também. Enquanto a geração total de fretes marítimos no comércio exterior, em 2000, foi de US\$ 4,4 bilhões, o déficit de fretes marítimos de longo curso foi de US\$ 818 milhões.

Pode-se observar no Gráfico 5 que o saldo de fretes (a diferença entre as receitas e as despesas de fretes) tornou-se superavitário entre 1978 e 1989

GRÁFICO 5

**Saldo de Fretes e Despesas com Afretamentos de Navios – 1968/2000<sup>a</sup>**

(Em US\$ de Dezembro de 2000)



Fontes: Sunamam e Departamento de Marinha Mercante.

<sup>a</sup> Não estavam disponíveis dados para o período entre 1990 e 1993.

(os dados não foram divulgados para o período entre 1990 e 1993). Em 1994, no entanto, ele estava novamente deficitário e, em 1997, chegou a US\$ 1,3 bilhão. O déficit com afretamentos, por outro lado, não sofreu grandes variações nas duas últimas décadas, permanecendo por volta de US\$ 900 milhões por ano.

O Gráfico 6 mostra a contribuição de três principais tipos de cargas do transporte marítimo para o saldo de fretes da conta de transportes. Os saldos de fretes de graneis líquidos e de graneis sólidos são menos voláteis do que o saldo de carga geral. O aumento do déficit de fretes, tanto na década de 1970 quanto na década de 1990, foi em grande parte resultado do aumento do déficit de fretes em carga geral.

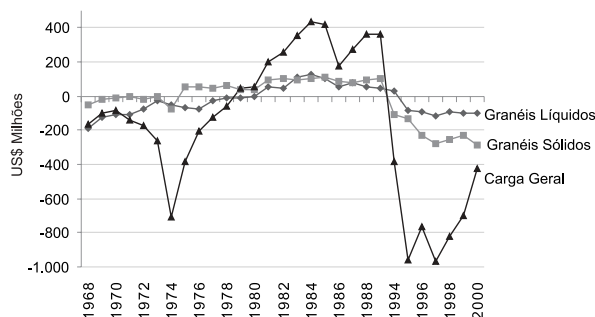
As despesas com afretamento, por tipo de transporte marítimo, são mostradas no Gráfico 7. Os gastos com afretamento de embarcações pelas empresas brasileiras de navegação passaram de US\$ 850 milhões em 1994 para US\$ 917 milhões em 2000.<sup>21</sup>

O afretamento de navios para a navegação de longo curso é o principal componente dos gastos totais com afretamento de embarcações, mas seu

GRÁFICO 6

### Saldo de Fretes Marítimos por tipo de Mercadoria Transportada – 1968/2000<sup>a</sup>

(Em US\$ de Dezembro de 2000)



Fontes: Sunamam e Departamento de Marinha Mercante.

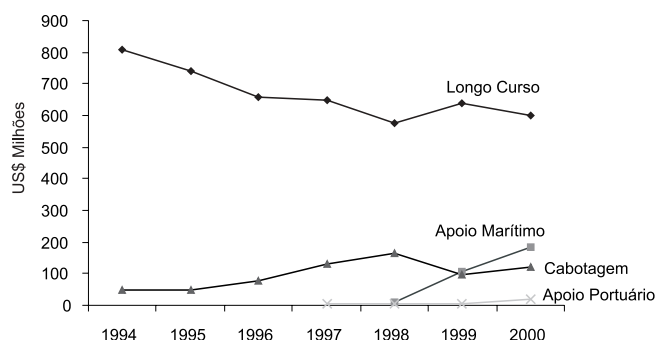
<sup>a</sup>Não estavam disponíveis dados para o período entre 1990 e 1993.

21 Os dados sobre afretamento de embarcações de apoio marítimo estão disponíveis apenas para os anos posteriores a 1997, enquanto os dados sobre embarcações de apoio portuário encontram-se disponíveis apenas para os anos posteriores a 1998.

GRÁFICO 7

**Despesas com Afretamento de Navios – 1994/2000**

(Em US\$ de Dezembro de 2000)



Fonte: Departamento de Marinha Mercante.

valor (em dólares constantes de dezembro de 2000) diminuiu de US\$ 806 milhões em 1994 para US\$ 601 milhões em 2000. As despesas com afretamento de embarcações de apoio marítimo aumentaram de US\$ 9,5 milhões em 1994 para US\$ 183 milhões em 2000, como reflexo do aumento da exploração de petróleo *offshore* na Bacia de Campos.<sup>22</sup>

Os gastos com afretamento de navios para a navegação de cabotagem também aumentaram no período, passando de US\$ 48 milhões para US\$ 118 milhões entre 1994 e 2000. Os dispêndios com afretamento de embarcações para o apoio portuário eram relativamente pequenos e somaram US\$ 18 milhões em 2000.

Segundo a *Review of Maritime Transport* de 2003 (p. 76), no Brasil os fretes de importação como percentagem do valor das importações no comércio internacional, em 2001, foi de 6,11%, o que está abaixo da média verificada nos países em desenvolvimento. Segundo dados do Departamento de Marinha Mercante (DMM) e da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), em 2000 os custos de fretes corresponderam a 4,7% do valor das importações. Em 1989, essa proporção estava em 9,23%, sugerindo que a liberalização da navegação de longo curso e as mudanças institucionais nos portos do país tiveram efeitos benéficos sobre os custos de importação.

<sup>22</sup> As embarcações de apoio marítimo fazem o transporte de suprimentos e de materiais entre o continente e as plataformas de exploração de petróleo offshore.

## 4. Conclusões

O mercado de transportes marítimos de longo curso é segmentado em carga geral e graneis. O transporte de carga geral é realizado por linhas regulares e, em geral, encontra-se isento das leis de defesa da concorrência, o que permite que as empresas de navegação realizem a coordenação de preços e de condições de serviço. O setor de graneis é servido por linhas irregulares e as empresas de navegação operam de forma independente umas das outras.

Os registros de navios, tradicionalmente realizados nas bandeiras dos países de origem das empresas de navegação, passaram crescentemente a ser realizados em “registros abertos”, que possibilitam menores custos para a operação dos navios.

No pós-guerra, os governos brasileiros implementaram políticas destinadas a aumentar a participação das empresas nacionais de navegação no transporte do comércio exterior do país. Para tanto, foi tornada obrigatória a participação de empresas brasileiras de navegação nas conferências de frete que atendiam aos portos brasileiros e foram estabelecidas reservas de cargas, principalmente na importação, para a bandeira brasileira. Também foram realizados acordos bilaterais de divisão de cargas entre o Brasil e outros países.

Como resultado dessas políticas, as empresas brasileiras de navegação alcançaram importante participação na geração de fretes no comércio exterior do país nas décadas de 1970 e de 1980. A frota mercante brasileira cresceu de dois milhões de TPBs em 1970 para quase 10 milhões de TPBs em 1986.

No entanto, os custos que as políticas de promoção da bandeira brasileira impunham aos usuários do transporte marítimo de longo curso levaram, a partir de meados da década de 1980, à liberalização do mercado. Como resultado, observou-se a redução tanto dos valores dos fretes, principalmente de importação, como da frota mercante de registro brasileiro. Atualmente, o espaço para políticas de apoio à bandeira brasileira está limitado aos segmentos de graneis líquidos e de barcos de apoio à exploração de petróleo *offshore*.

## Referências Bibliográficas

- BOUSKILL, I. *The foc/open registry debate – perception & reality?* Shipping Finance Annual 2001/2002. Euromoney Publication, 2001.
- FINK, C., MATTOO, A., NEAGU, I. *Trade in international maritime services: how much does policy matter?* World Bank, 2001.
- GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte. *Política governamental e competitividade da indústria brasileira de construção naval: avaliação e proposição de política governamental*. V. 1, Tomo 2, 1999a.
- \_\_\_\_\_. *Política governamental e competitividade da marinha mercante brasileira*. Estudos Básicos, v. 3, 1999b.
- GILJE, T., DINWOODIE, J., CHALLACOMBE, J. Crude carrier consolidation and capital cost. *International Journal of Maritime Economics*, v. 4, n. 1, mar. 2002.
- HALKIAS, C. S. *The cost of nontariff barriers to trade in shipping* (<http://www.american.edu/ted/projects/halkias.htm>), 2000.
- HOFFMANN, J. *Transporte marítimo regional y de cabotaje en América Latina y el Caribe: el caso de Chile*. Cepal/División de Recursos Naturales e Infraestructura, 2001.
- OCDE. *Liner shipping competition policy report*. Directorate for Science, Technology and Industry, Division of Transport, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Ownership and control of ships*. Maritime Transport Committee, 2003.
- OMC. *Maritime transport services*. Background note by the Secretariat, 1998.
- SJOSTROM, W. *The stability of ocean shipping cartels*. National University of Ireland, 2003.
- STOPFORD, M. *Maritime economics*. Routledge, 1997.
- UNCTAD. *Review of Maritime Transport*. Geneva: United Nations, 2003.
- VELASCO, L., LIMA, E. *Marinha mercante do Brasil: perspectivas do novo cenário mundial*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.